

建设情况通报

第 25 期

住房城乡建设部办公厅

2014 年 12 月 18 日

编者按：为有效控制政府投资项目工程造价，提高投资效益，江苏省扬州市城乡建设局在市委市政府统一部署下，建立健全全过程造价监管制度，依托信息技术，加强设计、招投标、施工、竣工等过程造价控制，有效遏制了“三超”现象，规范了结算行为，保证了结算时限，维护了建筑市场秩序。

依托信息技术 坚持动态管理 加强国有资金投资工程造价监管

江苏省扬州市城乡建设局

近年来，保障性住房、棚户区改造、城市基础设施等国有资金投资工程不断增多，资金投入也越来越大，如何依法依规地做好国有资金投资工程造价监管，合理确定和有效控制工程造价，并确保工程款及时结算，成为了各方关注的焦点。

一、国有资金投资工程造价监管存在的主要问题

（一）全过程造价监管机制未形成，“三超”现象屡见不鲜

当前，大多数国有资金投资工程立项阶段的估算和概算由工程咨询机构和设计院编制，发展改革部门负责监管。进入招投标后，最高投标限价由工程造价咨询机构编制，建设主管部门监管。工程完工后，竣工结算由工程造价咨询机构编制，审计部门监管。政府对工程项目分阶段监管，缺乏“全过程、全方位、动态”的监管理念，全过程造价监管机制未建立。

从项目实际情况看，长期忽视项目前期和工程现场的造价控制，而把主要精力放在审核竣工结算上，往往施工三个月，结算三年算不清。施工过程中随意变更，变更不算造价，存在概算超估算，预算超概算，结算超预算的“三超”现象，并容易在竣工结算时形成糊涂账，造成结算拖延。

（二）设计阶段忽视造价，前期控制未体现

设计阶段是造价控制的源头和基础，据研究，设计阶段对造价的影响占到 70%，设计方案确定后，造价也就基本确定。反之，造价控制又对设计起着优化和制约的作用。因此加强设计阶段技术和经济的结合是控制造价的有效措施，而相关人员在这一点上缺乏足够重视。

一是部分建设单位缺乏造价控制意识。某些建设单位造价控制意识淡薄，在设计时“贪大、媚洋、求怪”，动辄要求地标性，要求洋建筑师，对高标准设计带来的造价增加漠不关心，未能做到方案比选和科学论证，未能运用价值工程优化设计方案，未能推行限额设计，使项目开工前就出现造价控制风险。

二是前期勘测不到位，设计质量不高。有些勘察人员未进行实地勘测，未充分考虑各种工程地质和现场情况的特殊性，勘察结果与现场实际情况不符合（特别是市政工程项目），造成实施过程中变更过多。有些施工图设计存在不完整、不规范等情况，导致工程施工时不确定性因素增多，造价无法有效控制。

（三）招投标存在不规范行为

当前，国有资金投资工程均进行招投标，通过招投标程序引入竞争机制。可是在招投标具体执行中，还存在一些不规范行为。一是部分建设单位招标文件编制不全面、工程量清单编制不规范、招标控制价编制不准确，部分造价咨询单位编制人员业务素质低，责任心不强，导致在工程量清单和招标控制价编审时出

现漏算、错算、重复计算等情况。二是部分建设单位故意把过多的材料或专业工程以暂估价的形式出现，逃避招投标程序，从而在施工过程中违规自主定价。这些都对工程造价的合理确定和有效控制产生了不利影响。

（四）施工阶段变更频繁，签证随意

一是部分建设单位一味追求高标准，不注意节约和有效使用资金，对原有设计进行频繁变更，出现随意扩大建设规模、提高建设标准、增加功能设施等行为。二是签证程序不切实履行，普遍未按约定的时限、程序核实现场签证内容，签证单上未签署明确的审核意见，签证往往后补，监督薄弱。三是部分施工企业有意低价中标后，设法通过施工变更来实现其利润，使得造价无法有效控制。

（五）竣工结算阶段高估冒算，结算不及时

一是施工单位出于自身利益，竣工结算时通过各种手段多报工程款。如不按照竣工图纸、设计变更联系单和国家统一规定的计算规则来进行工程量计算；不认真执行清单综合单价，随意调整；把包含在综合单价里的内容单独列项，重复计算等。二是部分建设单位竣工后结算拖沓，导致工程结算审计出现严重“堵车”，有的项目拖延两三年后，建设单位再送到审计部门进行审计的现象也屡见不鲜。

二、国有资金投资工程造价监管举措

针对上述国有资金投资工程造价控制中存在的诸多问题，扬

州市充分发挥市委市政府领导和协调的作用，加强顶层设计，开展国有资金投资工程造价全过程监管机制研究，采取一系列措施应对，取得积极效果。

（一）建立健全国有资金投资工程全过程造价监管制度

为规范直接面向群众、直接分配财政资金、直接接触工程建设的行政行为，扬州市委市政府印发了《“三直接”十大环节操作规范》（扬发〔2013〕20号），其中工程量计量环节操作规范提出了“限额设计、图纸审核、清单招标、现场控制、分级变更、决算把关”的整体要求，对国有资金投资工程全过程造价监管做出了顶层设计。扬州市政府印发《关于强化市级政府投资管理实施意见》（扬府发〔2014〕69号），对发展改革、财政、建设、审计各部门在政府投资项目造价监管上的职责进行明确分工，形成合力。

按照扬州市委市政府统一部署，市城乡建设局印发了《工程量计量环节操作规范实施意见》（扬建工〔2013〕20号），绘制了全过程造价管理流程图，明确了造价监管内容，并开发了扬州市国有投资项目造价监管平台，通过平台进行工程变更和月度计量的监控。通过制度建设和系统手段，软硬件双管齐下进行造价监控。

（二）加强设计、招投标阶段造价控制

在设计阶段，一是要求建设单位对国有资金投资工程采用限额设计、方案比选的手段，严格控制“大、洋、怪”的设计方

案，严格控制造价。二是通过与审图办的联动，要求设计单位提高施工图设计质量，不允许施工图纸中有标注仅为示意图、需二次深化设计等不确定因素，减少后期变更设计。

在招投标阶段，一是要求建设单位使用工程量清单计价方式进行招标，编制招标控制价，并确保质量符合要求。二是要求严格控制暂估价、甲供材在招标控制价中的比例，一般不超过15%，且不得高于50万元。三是认真审查建设单位工程量清单和招标控制价编制情况，检查有无将工程化整为零，规避招投标程序的现象。

（三）加强施工阶段造价控制

一是开展月度计量备案。要求建设单位做好月度计量审查，并报“扬州市国有投资项目造价监管平台”备案，市城乡建设局备案审查后，作为财政部门拨付工程进度款的依据。

二是严格控制变更与现场签证。要求建设单位按施工合同约定的时限和程序核实现场签证内容，在签证单上必须签署明确的审核意见。施工单位未及时提交现场签证的，建设单位不得补签。

三是开展变更备案。要求建设单位严格控制工程变更，对确需变更的，按要求及时报“扬州市国有投资项目造价监管平台”备案，详细说明变更原因、依据以及变更评估费用，由造价站进行审查。不及时备案的变更在工程结算中不予认可，杜绝不负责的设计变更和“先干后变、先干后算”的现象。

(四) 加强竣工阶段造价控制

一是要求负责编制、审核工程竣工结算的单位具有相应资质。二是要求施工单位及时向建设单位递交竣工结算书及完整的结算资料，建设单位按合同时限要求办理审核，避免结算拖沓。三是要求竣工结算办理完毕 30 日内，建设单位将相关资料报送工程所在地造价管理机构备案。

三、取得的成效和经验

通过上述监管措施一年多的大力推行，成效明显。工程变更、月度计量备案工作形成惯例，结算工作规范有序，造价形成过程资料清晰留痕，投资控制成效显著。据不完全统计，结算价超合同价从先前的 20% 左右下降到 10% 以内，结算审减率由先前 20% 左右下降至 5% 左右，一般项目节约投资少则几十万，多则上百万，有效控制了工程造价。结算时间普遍提前 1 年半左右，结算拖延现象有效遏制。

(一) 造价控制过程清晰，国有资金投资效益得到改善

建设、施工以及工程参建各方主体均重视造价管理工作，制定一系列管理措施，使得工程变更签证的程序规范、责任明确。对施工过程中的重大设计变更签证能及时召开由设计、监理相关专家及有关部门共同参加的论证会，保证造价及时得到清晰明确的调整和确认。通过变更评审、签证备案等手段，施工过程变更控制一目了然，造价控制过程清晰，国有资金的投资效益得到有效改善。

(二) 工程结算及时规范

项目工程变更签证带来的造价调整都在实施阶段完成，施工单位在竣工验收的同时即可向建设单位报送竣工结算书，审计单位受理后由于资料齐全，矛盾争议减少，也能快速方便的审计，大大缩短了结算报送和审计时间，工程结算及时规范，结算拖延现象得到有效治理。

(三) 发承包双方造价管理水平提升明显

发包方都能及时编制工程量清单和控制价，严格控制暂估价，施工过程中对暂估价项目或材料按相关规定进行招标或比价。承包方也明确项目部中造价管理现场负责人员，建立计量小组，明确变更申报和月度计量的操作流程，同时加强专业知识的学习。发承包双方造价管理水平提升明显，市场意识普遍建立。

报送：国办秘书二局。

分送：党组成员，部三总师，部机关各单位、有关直属单位，部管有关社团；各省、自治区住房城乡建设厅，直辖市建委及有关部门，新疆生产建设兵团建设局，中国海员建设工会。
国家发展和改革委员会，财政部，审计署。

住房城乡建设部办公厅秘书处

2014年12月18日印发
